

Der Rüstungssektor des Sverdlovsker Gebiets und seine Privatisierung

Perevalov, Jurij

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Perevalov, J. (1996). *Der Rüstungssektor des Sverdlovsker Gebiets und seine Privatisierung*. (Berichte / BIOst, 48-1996). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42708>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1996 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung

.....
3

1. Allgemeine Beschreibung des Rüstungssektors des Sverdlovsker Gebiets

.....
5

2. Verlauf und einige Ergebnisse des Privatisierungsprozesses der Industrie im Gebiet Sverdlovsk

.....
8

3. Das Programm zur Privatisierung staatlichen Eigentums des Gebiets Sverdlovsk für 1996

.....
15

4. Besonderheiten der Privatisierung von Betrieben des Rüstungssektors des Sverdlovsker Gebiets

.....
16

5. Die Auswirkung der Privatisierung auf die Effizienz der Betriebe

.....
22

Summary

.....
24

5. Oktober 1996

Dieser Bericht entstand im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Projekts "Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und die Europäische Sicherheit".

Der Verfasser ist Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaft der Uraler Abteilung der Russischen Akademie der Wissenschaften (RAN), Ekaterinburg.

Redaktion: Simone Schwanitz

Übersetzung: Olga Löwen

Jurij Perevalov

Der Rüstungssektor des Sverdlovsker Gebiets und seine Privatisierung

Bericht des BIOst Nr. 48/1996

Kurzfassung

Vorbemerkung

Das Gebiet Sverdlovsk ist eines der großen Zentren der russischen Rüstungsindustrie. Die Anfänge der Konzentration von Rüstungsbetrieben in Ekaterinburg (früher: Sverdlovsk) und dem zugehörigen Verwaltungsgebiet reichen in die Anfangsphase des "Großen Vaterländischen Krieges" zurück, als militärische Produktionsstätten aus grenznahen Gebieten - wie z.B. Leningrad - hinter den Ural verlagert wurden. Gegenwärtig gehören dem Sektor im Gebiet Sverdlovsk über 40 Betriebe, wissenschaftliche Forschungseinrichtungen und Konstruktionsbüros unterschiedlicher Branchen der Rüstungswirtschaft an. Der vorliegende Bericht stellt Struktur und Entwicklung des Rüstungssektors in der Region dar und analysiert, in welcher Weise sich der Privatisierungsprozeß auf ihn auswirkte.

Der Autor, stellvertretender Vorsitzende des Instituts für Wirtschaft der Uraler Abteilung der Russischen Akademie der Wissenschaften, ist als Mitarbeiter an regionalen Konversionsprogrammen und Berater der Administration des Sverdlovsker Gebiet, umfassend über die Situation im Sverdlovsker Rüstungssektor informiert. Durch die Doppelfunktion des Autors als Wissenschaftler und Politikberater kann mit dem vorliegenden Bericht zudem ein Einblick in die regionale Politikgestaltung gewonnen werden.

Ergebnisse

1. Als Folge einer "erdrutschartig" erfolgten Konversion ist das Produktionsvolumen der Betriebe im Rüstungssektor zwischen 1991 und 1994 um fast die Hälfte gesunken. Die Erzeugung von Waffen und militärischem Gerät ging fast auf 40% zurück, und der Anteil militärischer Güter am Gesamtvolumen verringerte sich um ca. 70%. Darüber hinaus nahm auch die Zahl des Industriepersonals ab, und der Durchschnittslohn in den Rüstungsbetrieben verminderte sich.
2. Das Sverdlovsker Gebiet hat langjährige Erfahrung in der Unterstützung von Konversionsmaßnahmen. Die Administration hat aktiv auf die föderale Konversionspolitik Einfluß genommen. Außerdem wurden auch regionale Maßnahmen durchgeführt. So wurde im Gebiet 1991 das Programm "Ausbau der Produktion von zivilen Gütern und Industriewaren in Konversionsbetrieben" ausgearbeitet, das alljährlich präzisiert, konkretisiert und ergänzt wurde. Durch Konversion liefern die Betriebe des Rüstungssektors über 17% der Industriewaren und zivilen Güter auf den Markt. Dennoch verläuft die Konversion in Sverdlovsk relativ schwerfällig: Denn für die Durchführung von Konversionsprogrammen sind beträchtliche Mittel erforderlich, die nur zu einem Teil aus dem föderalen Budget und dem Konversionsfonds bestritten werden können. Von zentraler Bedeutung für eine

effiziente Verwirklichung der Konversion ist die Reformierung der Eigentumsverhältnisse in den Konversionsbetrieben, also deren Privatisierung.

3. Obwohl Sverdlovsk im Vergleich zu anderen Gebieten durchaus Erfolge erzielte, konnten die bereits 1992 verkündeten Hauptziele der Privatisierung bislang nicht realisiert werden. Im Rüstungssektor begann die Privatisierung von Unternehmen 1994. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind 28% der ehemaligen Rüstungsbetriebe bereits in Aktiengesellschaften umgewandelt, weitere 32% befinden sich in verschiedenen Stadien der Privatisierung. 37% der Betriebe unterliegen einem Privatisierungsverbot. Den meisten Betrieben, die privatisiert werden dürfen, sind Beschränkungen in Form der Beibehaltung des Aktienkontrollpakets beim Staat oder der "Goldenen Aktie" auf mindestens drei Jahre auferlegt. Die Struktur der Privatisierungseinschränkungen wird für die Industrie und ihre Branchen vorgestellt. Weiter werden einige Gründe für den schwierigen Verlauf des Privatisierungsprozesses im Rüstungssektor des Gebiets genannt. Die Schwierigkeiten werden insbesondere im Wunsch der Belegschaften einzelner bereits privatisierter Unternehmen deutlich, die für eine erneute Verstaatlichung ihres Unternehmens eintreten.
4. Im Sverdlovsker Gebiet werden zusätzlich zu den föderalen Programmen eigene Privatisierungsprogramme erstellt. Das regionale Privatisierungsprogramm formuliert u.a. Ziele für die Optimierung der Eigentumsstruktur in den Unternehmen des Rüstungssektors. Zu den unabdingbaren Voraussetzungen der Konversion gehört eine Präzisierung der Liste von Betrieben, die nicht privatisiert werden dürfen. Gegenwärtig existieren Privatisierungseinschränkungen für Rüstungsunternehmen, obwohl der Staat diese Betriebe nicht mehr mit Aufträgen auslasten kann. Ähnlich verhält es sich mit dem Mobilmachungspotential, das erhebliche Mittel beansprucht, die der Staat nicht in vollem Umfang gewähren kann, und das Unternehmen dabei behindert, die Produktion auf zivile Güter umzustellen. Produktionspläne für Spezialgüter und Mobilmachungspläne müssen unbedingt revidiert werden, um die Produktion und das Mobilmachungspotential in einzelnen Betrieben effizienter konzentrieren zu können und andere Unternehmen von jeglichen Einschränkungen zu befreien.
5. Die Rüstungsbetriebe des Gebiets leiden darunter, daß weder auf föderaler noch auf Gebietsebene die Beschlüsse zur Finanzierung der Konversion eingehalten werden. Gewisse Hoffnungen werden an den vom Sverdlovsker Gebiet und den föderalen Organen unterzeichneten "Vertrag über die Abgrenzung von Zuständigkeitsbereichen und Vollmachten"¹ geknüpft sowie an die siebzehn Abkommen, die ihn konkretisieren: zum Beispiel das Abkommen über Fragen der Konversion und der budgetären Beziehungen. Danach sollen nichtstaatliche Mittel zur Hauptquelle der Finanzierung von Konversion werden. Um nichtstaatliche Investitionen anzulocken, ist eine grundlegende Restrukturierung der Konversionsbetriebe notwendig. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Frage, wie sich Privatisierung auf die Effizienz der Betriebe auswirkt. Der Verfasser erstellt dazu gegenwärtig Verfahren, die es erlauben, dies zu bewerten.

¹ Dem Gouverneur des Sverdlovsker Gebiets, duard Rossel', gelang es als erstem Oberhaupt eines Föderationssubjekts, einen Vertrag mit dem Moskauer Zentrum über die Abgrenzung der Vollmachten zwischen dem Sverdlovsker Gebiet und der Russischen Föderation abzuschließen. "Dogovor o razgraničenii predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Sverdlovskoj oblasti", in: Oblastnaja gazeta <Ekaterinburg>, 24.1.1996, S. 1. (Anm. d. Red.)

1. Allgemeine Beschreibung des Rüstungssektors des Sverdlovsker Gebiets

Der Rüstungssektor des Gebiets Sverdlovsk ist einer der leistungsstärksten in der Russischen Föderation. Seine Entstehung geht auf die Jahre des Zweiten Weltkriegs zurück, als Betriebe zur Herstellung von Waffen und Militärtechnik aus Moskau und Leningrad in den Ural, insbesondere in das Gebiet Sverdlovsk, verlegt wurden und eine Reihe ortsansässiger Werke, die hauptsächlich zivile Güter produziert hatten, ein anderes Profil erhielten. Das Sverdlovsker Gebiet leistete mit seinen Panzern, Kanonen, Geschossen usw. einen bedeutenden Beitrag zum Ausgang des Zweiten Weltkriegs.

In den Nachkriegsjahren wurde der Rüstungssektor beträchtlich erneuert. In den 30er-60er Jahren, in der Blütezeit der Raketen- und Raumfahrt- sowie der Atomindustrie, wurden im Sverdlovsker Gebiet nicht nur neue Unternehmen dieses Profils gegründet, sondern auch ganze "geschlossene" oder "halbgeschlossene" Städte gebaut: Sverdlovsk 44 (Novoural'sk), Sverdlovsk 45 (Lesnoj), Verchnjaja und Nižnjaja Salda, Zarečnyj.

Gegenwärtig besteht der Rüstungssektor des Gebiets aus mehr als 40 Industriebetrieben, wissenschaftlichen Forschungsinstituten und Konstruktionsbüros der Rüstungsbranche, die sich zu mehr als einem Drittel (37%) in Ekaterinburg, der Hauptstadt des Sverdlovsker Gebiets, befinden. Die besondere Bedeutung des Rüstungssektors für das Sverdlovsker Gebiet wird auch durch den überdurchschnittlich hohen Anteil der Rüstungsproduktion an der industriellen Gesamtproduktion deutlich. Beträgt der Anteil der Produktion des Rüstungssektors in Rußland an der allgemeinen Industrieproduktion im Durchschnitt 7%, so sind es im Sverdlovsker Gebiet fast 13% und in Ekaterinburg rund 16% (Tab. 1). Der Anteil der im Rüstungssektor Beschäftigten beträgt im Sverdlovsker Gebiet 18% und in der Stadt Ekaterinburg 30%.

Tabelle 1:

Rolle und Stellenwert des Rüstungssektors in der Industrie des Gebiets Sverdlovsk

Kennziffer (in %)	Jahr			
	1991	1992	1993	1994
Anteil der Produktion des Rüstungssektors am gesamten Industrieproduktionsvolumen des Gebiets	10,7	12,7	12,2	12,8
Anteil der im Rüstungssektor Beschäftigten am gesamten Produktionspotential	20,6	20,7	19,2	18,1

Berechnet nach Angaben des Sverdlovsker Gebietskomitees für staatliche Statistik, "Sostojanie i perspektivy razvitija VPK Urala", Uraler Abteilung der RAN, Ekaterinburg 1993, S. 9, Tabelle 1.

Die Rüstungsbetriebe sind relativ groß: Durchschnittlich sind in einem Betrieb des Gebiets 4.600 Menschen, in Ekaterinburg 5.200 Menschen beschäftigt. Zugleich gibt es Betriebe, in denen die Anzahl der Beschäftigten 15.000-25.000 beträgt. Gemäß der Branchenzuordnung gehören mehr als 60% (gemessen an der Zahl der Betriebe) der Unternehmen des Rüstungssektors im Sverdlovsker Gebiet zum Maschinenbau (in Ekaterinburg 100%) - darunter 23% zum Bereich Radiotechnik und Fernmeldemittel sowie 10% zum Gerätebau -, 13% der chemischen und 7% der metallurgischen Industrie an. Die Struktur des Rüstungssektors hat sich in den letzten vier

Jahren doch erheblich geändert, da fast ein Dutzend Unternehmen, die früher zum Rüstungssektor gehörten, nun zivile Unternehmen sind (Tab. 2).

Die Betriebe des Rüstungssektors sind auf besonders aussichtsreiche Branchen der heimischen Industrie spezialisiert: Flugzeug- und Raketenindustrie, Metallurgie und Spezialchemie, radio-technische Industrie, Fahrzeug- und Förderanlagenbau, Atomenergetik und Gerätebau, auf Branchen, die das wissenschaftlich-technische Niveau des gesamten Industriekomplexes des Landes bestimmen. Die Unternehmen und Organisationen des Ministeriums für Atomenergie der Russischen Föderation, die sich auf dem Territorium des Gebiets befinden, sind auf die Herstellung und Vernichtung von Atomwaffen spezialisiert und führen auch die damit zusammenhängenden Forschungs- und Entwicklungsarbeiten durch. Fast alle Betriebe haben eigene Konstruktions- und Forschungsabteilungen, viele verfügen über Versuchsbereiche und Versuchsfertigungen. In den Betrieben des Gebiets wird Militärgerät produziert, für das es in der Welt keine Entsprechungen gibt, wie das Luftabwehrsystem S-300, T-82-Panzer, Selbstfahrlafetten, Panzerfahrzeuge oder Marschflugkörper.

Tabelle 2:

Branchenstruktur des Rüstungssektors im Sverdlovsker Gebiet/Ekaterinburg
in % zur Gesamtzahl der Rüstungsbetriebe

Branche	1991		1994	
	Gebiet Sverdlovsk	Ekaterinburg	Gebiet Sverdlovsk	Ekaterinburg
Maschinenbau	69	84	80	100
darunter:				
Radioelektronik und Fernmeldemittel	18	23	23	30
Gerätebau	8	23	10	30
Metallverhüttung	10	0	7	0
Chemische Industrie	13	8	13	0
Baustoffindustrie	8	8	0	0

Berechnet nach Angaben des Sverdlovsker Gebietskomitees für staatliche Statistik.

Die Haupttrichtungen der Tätigkeit von wissenschaftlichen Forschungsinstituten und von Konstruktionsbüros des Rüstungssektors sind mit der Entwicklung von Waffen und Militärtechnik, automatischen Steuerungssystemen für hochkomplizierte Systeme von Boden- und Bordgeräten für alle Arten von Flugkörpern (einschließlich Raumflugkörper) sowie von Raketenwaffen und deren Knotenpunkten für verschiedene Waffengattungen verbunden.

Eine "erdrutschartig" erfolgte Konversion, radikale Kürzung der Rüstungsaufträge und monatelang hinausgezögerte Bezahlung von für das Verteidigungsministerium hergestellten Gütern (die Verschuldung betrug im August 1995 fast 1 Billion Rubel, was zum größten Teil Schulden von 1994 waren) führen zu ernsthaften Schwierigkeiten in der Arbeit der Rüstungsunternehmen. Das Produktionsvolumen ist 1994 gegenüber 1991 um fast die Hälfte gesunken, darunter das für Waffen und Militärtechnik um mehr als 40% (Tab. 3). Der Anteil der Rüstungsproduktion am Gesamtvolumen hat sich von 45,6% auf 32,7% verringert.

Tabelle 3:

Veränderungen der Produktionsstruktur in den Rüstungsbetrieben des Sverdlovsker Gebiets
in % gegenüber dem Vorjahr (in Vergleichspreisen)

Kennziffer	Jahr		
	1992	1993	1994
Herstellung von Industrieerzeugnissen (Vorjahr = 100)	85,9	82,2	83,3
Herstellung von Rüstungsgütern (Vorjahr = 100)	52,5	94,6	85
Herstellung von zivilen Gütern und Industriewaren (Vorjahr = 100)	113,9	74,4	83

Berechnet nach Angaben des Sverdlovsker Gebietskomitees für staatliche Statistik, "Sostojanie i perspektivy razvitiya VPK Urala", Uraler Abteilung der RAN, Ekaterinburg 1993, S. 9, Tabelle 1.

Wie aus Tabelle 3 zu ersehen ist, war nach dem rapiden Rückgang der militärischen und dem Anstieg der zivilen Produktion 1992 in den letzten beiden Jahren das Tempo des Produktionsrückgangs von zivilen Gütern höher als bei den militärischen Gütern. Dementsprechend hat auch der Anteil der militärischen Güter am Gesamtproduktionsvolumen der Rüstungsbetriebe zugenommen. Dies ist durch den allgemeinen Rückgang der Nachfrage im Lande bedingt. So ist in Ekaterinburg der Anteil der Rüstungsproduktion am Gesamtproduktionsvolumen zweimal höher als im Gebietsdurchschnitt, unter anderem deshalb, weil auch der Produktionsrückgang bei zivilen Gütern höher ist.

Die Zahl des Produktionspersonals in den Rüstungsbetrieben ist im Zeitraum 1991-1994 um 25%, in einigen Betrieben um die Hälfte (in Ekaterinburg ist diese Zahl allein 1994 um 14% zurückgegangen) gesunken. Der Durchschnittslohn beträgt in einigen Betrieben des Rüstungssektors lediglich 30-40% des Lohndurchschnitts in der Industrie. Noch schlimmer steht es um die wissenschaftlichen Forschungsinstitute und Konstruktionsbüros des Rüstungssektors. Hier lag der Produktionsrückgang im Vergleich zu 1991 bei über 70% und der Personalabbau bei über 60%.

Schließlich ist ebenfalls zu bedenken, daß eine Reihe von Rüstungsbetrieben ganze Städte umfassen und ihre schwierige Finanz- und Wirtschaftslage sich zu einer Katastrophe für ganze Städte zu entwickeln droht. Es liegt auf der Hand, daß die Unternehmen des Rüstungssektors Unterstützung sowohl auf föderaler als auch regionaler Ebene brauchen.

Das Gebiet Sverdlovsk hat jahrelange Erfahrungen darin, eine solche Unterstützung zu gewähren. Es sei angemerkt, daß das Sverdlovsker Gebiet relativ aktiv auf die föderale Konversionspolitik Einfluß nimmt. Viele Regierungsverordnungen zu Fragen des Erhalts und der Konversion von Betrieben sind das Ergebnis von Bemühungen der Gebietsadministration und der Direktoren der größten Rüstungsbetriebe. So wurde am 26. Juni 1993 von der Regierung der Russischen Föderation die Verordnung Nr. 601 "Über die Maßnahmen zur Stabilisierung der Arbeit von sich im Gebiet Sverdlovsk befindenden Rüstungsbetrieben, die einer tiefgehenden Konversion unterzogen wurden" verabschiedet. Die Regierungsverordnung Nr. 1399 vom 19. Dezember 1994 "Über die Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaftslage von Unternehmen und Organisationen des Rüstungssektors" geht ebenfalls in bedeutendem Maße auf eine Initiative der Gebietsadministration zurück.

Außerdem wird auch im Gebiet selbst Arbeit zur Unterstützung von Konversionsbetrieben durchgeführt. So wurde im Gebiet 1991 das Programm "Ausbau der Produktion von zivilen Gütern und Industriewaren in Konversionsbetrieben" ausgearbeitet. Jährlich wurde dieses Programm präzisiert, konkretisiert und ergänzt. Seit einigen Jahren werden unter der Führung der Gebietsadministration produkt- und zielgebundene Konversionsprogramme erstellt, Expertenräte gebildet, Leitbetriebe für einzelne Richtungen festgelegt sowie gewisse finanzielle Mittel aus dem Gebietsbudget (1994 z.B. 11 Mrd. Rubel) zugeteilt.

Infolge der Konversion liefern die Betriebe des Rüstungssektors über 17% der Industriewaren und zivilen Güter auf den Markt. Dies sind technisch modernere und wettbewerbsfähigere Produkte wie Maschinen sowie Ausrüstung für die Landwirtschaft und die Verarbeitung von Agrarprodukten, für extraktive und verarbeitende Industriezweige, für die Bauwirtschaft, für das Verkehrs- und Kommunikationswesen, für die Medizin usw. wie auch komplizierte Haushaltstechnik: Fernseher, Waschmaschinen usw.

Jedoch verläuft die Konversion im Gebiet relativ schwerfällig: Für die Ausführung von Konversionsprogrammen sind beträchtliche Mittel erforderlich, die nur zu einem Drittel aus dem föderalen Budget und dem Konversionsfonds gedeckt werden. Die Konversion wird vor allem mit beschaffenen Mitteln bestritten, hauptsächlich mit Bankkrediten gegen hohe Zinssätze (über 40% aller Ausgaben) und mit Eigenmitteln der Betriebe (rd. 25%). Der Anteil der Mittel aus dem Gebietshaushalt liegt nicht über ein paar Prozent. Außerdem herrscht gegenwärtig sowohl auf föderaler als auch auf Gebietebeine ein vereinfachter Produktionsansatz vor: Die Konversion wird auf die Profiländerung hin zur Herstellung von zivilen und Konsumgütern reduziert, und das Unternehmen finanziert die Projekte zur Umstellung auf diese Produktion.

Dieser Ansatz berücksichtigt nicht die gesamten Schwierigkeiten der Konversion, bei der es nicht nur Produktions- und technologische Probleme, sondern auch ökonomische, soziale, organisatorische, territoriale usw. Fragen gibt. Die Aufgabe der Regierung der Russischen Föderation und der Gebietsadministration besteht darin, Bedingungen zu schaffen, um den Transfer von Dual-use-Technologien in die zivile Produktion zu beschleunigen, innovatives Unternehmertum zu fördern, Rüstungsbetriebe zu restrukturieren, nichtstaatliche Mittel für die Konversion anzulocken usw., d.h. letztendlich das sozialökonomische, wissenschaftlich-technische und Produktionspotential des Rüstungssektors zu erhalten, zu entwickeln sowie für fortschrittliche Strukturveränderungen und wirtschaftlichen Aufschwung des Gebiets effizient einzusetzen.

Diese und viele andere Fragen fanden in dem unter Beteiligung des Instituts für Wirtschaft der Uraler Abteilung der RAN ausgearbeiteten "Ersten komplexen Konversionsprogramm für die Rüstungsbetriebe des Gebiets Sverdlovsk für 1995-1997" ihren Niederschlag. Eine der für eine effiziente Konversion wichtigsten Fragen ist die Frage der Reformierung der Eigentumsverhältnisse in den Konversionsbetrieben, deren Privatisierung.

2. Verlauf und einige Ergebnisse des Privatisierungsprozesses der Industrie im Gebiet Sverdlovsk

Die umfassende Privatisierung im Gebiet Sverdlovsk begann wie in der gesamten Russischen Föderation im Jahre 1992 mit der Verabschiedung des "Gesetzes über die Privatisierung"², des

² "O privatizacii gosudarstvennyh i municipal'nych predpriyatij v RSFSR" vom 3. Juli 1991, in: Rossijskaja gazeta, 19.7.1991, S. 1-3. (Anm. d. Red.)

Staatlichen Privatisierungsprogramms für staatliche und municipale Unternehmen³ und den Präsidentenerlassen über die Beschleunigung des Privatisierungsprozesses⁴.

Die wichtigsten Besonderheiten der Privatisierung in der Russischen Föderation sind ihr Zwangscharakter und das beschleunigte Tempo. In den Erlassen und im Programm wurden die Branchen festgelegt, in denen die Betriebe einer obligatorischen Privatisierung unterlagen (Leicht- und Nahrungsmittelindustrie, Baustoffindustrie usw.). Außerdem mußten große Industriebetriebe mit mehr als 1.000 Beschäftigten oder mit einem Bilanzwert des Anlagefonds von mehr als 50 Mio. Rubel (zum 1.1.1992) privatisiert werden, allerdings nicht in allen Branchen: Es wurde eine Liste von 43 Wirtschaftszweigen erstellt, in denen Betriebe von der Privatisierung ausgenommen waren, von 36 Wirtschaftszweigen, in denen die Unternehmen nur auf Beschluß der Regierung der Russischen Föderation privatisiert werden konnten, und von 20 Wirtschaftszweigen, in denen das Staatliche Komitee für die Verwaltung des Staatseigentums (im folgenden: Vermögenskomitee) der Russischen Föderation über die Privatisierung unter Berücksichtigung der Stellungnahme von Branchenministerien und -behörden entschied. Jedem Gebiet wurde für jedes Jahr eine Vorgabe über die zu privatisierenden Unternehmen gemacht.

Das Gebiet Sverdlovsk ist, was das Privatisierungstempo anbetrifft, eines der führenden in der Russischen Föderation. Als Ergänzung zum Staatlichen Privatisierungsprogramm wurden hier regionale Privatisierungsprogramme ausgearbeitet, mit denen der Versuch unternommen wurde, einige spezifische Besonderheiten der Privatisierung von Betrieben im Mittleren Ural zu bedenken. Als landesweit eines der ersten begann das Gebiet im Dezember 1992, Privatisierungsscheckauktionen durchzuführen. Nach den Ergebnissen der Privatisierungsscheckauktionen belegte das Gebiet Sverdlovsk nach Moskau und St. Petersburg den dritten Platz (im Gebiet wurden zum Beispiel 18% mehr Privatisierungsschecks eingesammelt als an die Bevölkerung verteilt worden waren; auf Privatisierungsscheckauktionen waren Aktien von 417 Betrieben verkauft worden). Eine Art Anerkennung für die Erfolge bei der Privatisierung war die Ernennung des Vorsitzenden des Sverdlovsker Vermögenskomitees (SOKUGI), V.V. Sokolov, zum Vorsitzenden des Föderalen Vermögensfonds. Insgesamt waren zum 1. Juli 1995 im Gebiet 3.973 Unternehmen privatisiert, darunter 787 Industriebetriebe (Tab. 4). Das hauptsächliche Privatisierungsverfahren für Industriebetriebe ist die Umwandlung in Aktiengesellschaften. In 58 Unternehmen des Gebiets hält der Staat das Aktienkontrollpaket, in 18 Aktiengesellschaften wurde die "Goldene Aktie" eingeführt.

Wie aus Tabelle 4 zu ersehen ist, sind im Gebiet Sverdlovsk - trotz Zwangsprivatisierung, wiederholt gesetzter "letzter" Fristen und einer rigorosen Kontrolle von oben, trotz Initiativarbeit und zweifelloser Erfolge im Vergleich zu anderen Gebieten - nicht einmal die Unternehmen in den Bereichen, die der obligatorischen Privatisierung unterlagen, vollständig privatisiert worden. Bislang ist es auch nicht gelungen, die 1992 verkündeten Hauptziele der Privatisierung zu realisieren:

- die Herausbildung einer breiten Schicht von Privateigentümern;
- die Steigerung der Effizienz von Betrieben;

³ Grundlegende Bestimmungen des Programms zur Privatisierung staatlicher und municipaler Unternehmen in der Russischen Föderation im Jahr 1992 vom 29.12.1991, in: I.V. Stebenkov (Hrsg.): "Privatizacija. Kommentarij v voprosamch i otvetach. Dokumenty i materialy", Moskau 1992; "Gosudarstvennaja programma privatizacii gosudarstvennych i municipal'nych predprijatij v Rossijskoj Federacii na 1992 god" vom 11. Juni 1992, in: Rossijskaja gazeta, 9.7.1992, S. 4-6. (Anm. d. Red.)

⁴ "Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii 'Ob uskorenii privatizacii gosudarstvennych i municipal'nych predprijatij'" vom 29.12.1991, in: Rossijskaja gazeta, 10.1.1992, S. 1. (Anm. d. Red.)

- die Schaffung eines Konkurrenzumfelds und die Förderung der Demonopolisierung der Volkswirtschaft;
- die Heranziehung ausländischer Investitionen.

Formal sind Millionen Einwohner des Sverdlovsker Gebiets zu Privateigentümern geworden, weil sie einige Aktien einer Aktiengesellschaft (meistens ihres eigenen Betriebes) oder eines Investmentfonds erhalten (erworben) haben. Dies hat jedoch nichts an der Psychologie von Lohnarbeitern geändert (und konnte es auch nicht sofort).

Die Vergünstigungen für die Belegschaften einerseits und die Notwendigkeit, die Privatisierungsschecks zu verwenden, andererseits haben die Nachfrage nach Aktien bei Mitarbeitern von Industriebetrieben künstlich angeheizt. Die meisten Mitarbeiter von privatisierten Betrieben erhielten die Aktien ihres Unternehmens praktisch umsonst: Privilegierte⁵ Aktien wurden unentgeltlich verteilt, Vorzugsaktien wurden in der Regel auf Kosten des Betriebs eingelöst. Dinge, die umsonst sind, werden aber nicht geschätzt. Außerdem werden die Mitarbeiter durch die Krise in der Industrie des Gebiets und daraus resultierende niedrige Dividenden auf Aktien der meisten Betriebe (durchschnittlich 178% des zu niedrig angesetzten Nominalwerts der Aktien, wobei sie von lediglich 27% der Aktiengesellschaften überhaupt ausgeschüttet werden) zum Verkauf von Aktien an kommerzielle Strukturen angespornt, die häufig Preise bieten, die hundert-, ja tausendfach über dem Nominalwert der Aktie liegen.

Tabelle 4:

Ergebnisse der Privatisierung im Sverdlovsker Gebiet nach Industriezweigen

Branche	Anzahl privatisierter Betriebe	
	insgesamt	in % von der Gesamtzahl der Betriebe in der Branche
Elektroenergetik	1	50
Brennstoffindustrie	1	8,3
Schwarzmetallurgie	26	100
NE-Metallurgie	21	84
chemische und petrochemische Industrie	13	46,4
Maschinenbau und Metallverarbeitung	162	63
holzgewinnende, -verarbeitende sowie Zellstoff- und Papierindustrie	90	52,6
Baustoffindustrie	46	76,7
Leichtindustrie	246	50
andere	110	51,6
Industrie insgesamt	787	56,4

⁵ Privilegierte Aktien beinhalten nicht das aktive Recht der Leitung eines Betriebes, sondern berechtigen allein den Erhalt von Dividenden. (Anm. d. Red.)

Derzeit gehört, als Folge der genutzten Vergünstigungen, das Aktienkontrollpaket (72% der Betriebe im Gebiet sind nach der sog. "zweiten" Variante in Aktiengesellschaften umgewandelt worden, nach der die Belegschaft insgesamt 56%⁶ der stimmberechtigten Aktien erhält) in der Regel der Belegschaft. Da jedoch die Aktien auf die Belegschaft verstreut sind, die kein einheitliches Ganzes darstellt, ist das Problem der effizienten Eigentümer bislang nicht gelöst. Ein effizienter (strategischer) Eigentümer müßte im Verlauf der Umverteilung der Aktien, in den nachfolgenden Etappen, entstehen. Eine vom Institut für Wirtschaft der Uraler Abteilung der RAN durchgeführte Stichprobenuntersuchung von 30 Industriebetrieben in Ekaterinburg hat gezeigt, daß dieser Umverteilungsprozeß bereits eingesetzt hat. Der Aktienanteil von Arbeitern ist von 32,7% auf 29,3% gesunken, der von leitendem Personal hingegen hat sich von 13,8 auf 14,4% vergrößert. Der Aktienanteil kommerzieller Firmen hat sich von 7,3% auf 21,8% und der von Investmentfonds von 7,7% auf 10,3% erhöht.

Da strategische Eigentümer fehlen, konnte es auch nicht zu einer Effizienzsteigerung der Produktion kommen. Eine Analyse der statistischen Berichterstattung für 1994 belegt im Vergleich zum Vorjahr, daß in staatlichen Industriebetrieben der Produktionsrückgang geringer war als in Betrieben mit gemischter Eigentumsform oder in privaten (entsprechend 11,6%, 21,3% und 30,7%), dies gilt ebenfalls für die Arbeitsproduktivität: entsprechend 1,9%, 13,3% und 32,0%. Die Mitarbeiter als Aktieninhaber sind heute vor allem an mehr Lohn, an sozialen Vergünstigungen usw. interessiert. 1994 wurden als Arbeitsentgelt, Geldzahlungen und Vergünstigungen für in der Industrie Beschäftigte 28,4% des erwirtschafteten Gewinns verbraucht - 2,2mal mehr als für Produktionsentwicklung. Gleichzeitig beträgt die Abnutzung der Anlagefonds in der Industrie 45,8% und in einigen Branchen (NE-Metallurgie, holzgewinnende, holzverarbeitende sowie Zellstoff- und Papierindustrie usw.) 60-80%.

In den meisten Betrieben sind die alten Betriebsleiter geblieben, von denen viele nicht imstande sind, unter marktwirtschaftlichen Bedingungen zu arbeiten, was ebensowenig zur Steigerung der Arbeitseffizienz von Betrieben beitragen kann. Dennoch hat auch schon dieser Prozeß eingesetzt: Nach Schätzungen sind bis zu 10% der Betriebsleiter nach der Privatisierung ausgetauscht worden, darunter in einigen Fällen als Folge davon, daß es neue Besitzer großer Aktienpakete, die nicht Mitglied der Belegschaft des Betriebs sind, gibt.

Im Verlauf der Privatisierung wurde nicht einfach nur die organisatorisch-rechtliche Form der Unternehmen geändert. Monopolstrukturen wurden liquidiert, die Branchenunternehmen des Gebiets (im Ural) vereinigt: "Uralčermet", "Sverdles", "Uralnergo", Vereinigungen der ansässigen Industrie u.ä. Weiter wurden Betriebe selbständig, die zuvor zu Erzbergbau- und Metallurgievereinigungen (12), zu Maschinenbauvereinigungen (7), zu Holzindustriekomplexen (6), zu Chemiekomplexen (3), zu Brennstoff-Energie-Komplexen (3) sowie zu Vereinigungen der Baustoff- und der Leichtindustrie gehört hatten. Infolge der Unterstützung vom Sverdlovsker Antimonopolkomitee wurden über 30 Struktureinheiten in selbständige Betriebe ausgegliedert, ungeachtet des Widerstands von der Leitung der Unternehmen, zu denen sie gehört hatten.

Dennoch enthält die föderale Liste von Betrieben, die die Warenmärkte Rußlands dominieren, rund 140 Unternehmen aus dem Gebiet Sverdlovsk. Der hohe Monopolisierungsgrad in der Industrie wurde immer als eine der Hauptursachen für den Produktionsverfall und den Preisanstieg genannt. Aber die Veränderung des Produktionsvolumens (und der Produktpreise) im Sverdlovsker Gebiet korreliert nicht, wie die Analyse zeigt, mit der Monopolstellung der Un-

⁶ Die Arbeiter erhalten zum einen 51% der Aktien zum freien Kauf. Darüber hinaus gehen 5% der Aktien an den Fonds für den Aktienerwerb von Betriebsangehörigen.

ternehmen, insbesondere nicht mit dem Anteil der Monopolproduktion am gesamten Produktionsvolumen der entsprechenden Branche. So betrug der Anteil von Monopolisten am Gesamtproduktionsvolumen in der NE-Metallurgie, deren Produktionsrückgang besonders beträchtlich war, 1994 nur 12,9%, in anderen "erdrutschartig" abgefallenen Zweigen - Maschinenbau und Metallverarbeitung, chemische und petrochemische Industrie - sogar noch weniger: 6,0% bzw. 1,8%. Mehr noch: In einer Reihe von Unternehmen ist die Monopolproduktion von geringerer Rentabilität als die durchschnittliche Produktion der hergestellten Produkte.

Zugleich gibt es eine wesentliche Ausnahme in dieser Gesetzmäßigkeit. In der Elektroenergiewirtschaft des Gebiets, die ein natürliches Monopol darstellt, das infolge der Privatisierung bedeutend größer geworden ist, wachsen die regulierten Preise viel schneller an als die Industriepreise im Durchschnitt: In dem Zeitraum 1990-1994 sind sie 7.002mal höher geworden im Vergleich zum 4.223fachen in der Industrie insgesamt. Der Durchschnittslohn in der Elektroenergiewirtschaft war 1994 mehr als doppelt so hoch wie der in der Industrie, obwohl die Arbeitsproduktivität in der Elektroenergiewirtschaft gegenüber 1989 um 46,4% gesunken ist, während es in der Industrie insgesamt nur 39% waren. Von Interesse ist auch die Tatsache, daß bei einem Rückgang der Industrieproduktion von 54% dieser in der Elektroenergiewirtschaft lediglich 37% betrug. Dies scheint im großen Maße offensichtlich ebenfalls Folge des Monopolismus dieser Branche zu sein, die deren Blüten trotz stillstehender Betriebe möglich macht. All dies bestätigt die "Capture theory" von Stigler, nach der die vom Staaten "regulierten" Branchen diese "Regulierung" zur Verbesserung ihrer finanziellen Lage auf Kosten der Verbraucher benutzen.⁷ Unter den russischen Bedingungen hingegen ist es auch ein mächtiger Inflationsantrieb (Kosteninflation). Dieses Monopol müßte zerschlagen werden, das Verteilernetz und die Elektroenergieproduzenten voneinander abgetrennt werden, so daß unter ihnen Konkurrenz entstünde.

Die Entwicklung eines Konkurrenzumfelds wird sehr stark dadurch behindert, daß das "Gesetz über die Zahlungsunfähigkeit (Bankrott) der Unternehmen" bislang noch nicht vollständig greift, d.h., es fehlt die Möglichkeit, Kapital umzulenken. Es ist bislang nicht gelungen, ausländische Investitionen ins Gebiet zu locken. Auch wenn auf Investitionsauktionen Aktienpakete einiger Unternehmen von Firmen aus Deutschland, Großbritannien, Österreich, Italien und Kanada erworben wurden, betragen die zugesagten ausländischen Investitionen in die Wirtschaft des Gebiets lediglich 28,3 Mrd. Rubel, 2,4 Mio. US-Dollar und 1,7 Mio. D-Mark.

Dennoch könnten sich Investitionsauktionen als Form für die Heranziehung von Investitionen, darunter ausländischen, im weiteren als ausgesprochen nützlich erweisen. Erstens werden dort große Aktienpakete angeboten - 15-20% des Stammkapitals. Zweitens erwirbt der Investor nach den geltenden Normativakten das Recht, sobald die Investitionssumme über 50% des Stammkapitals liegt, auf ein Aktienpaket in Höhe von 50% des Stammkapitals, die in Übereinstimmung mit dem Wertzuwachs des Kapitals der Aktiengesellschaft emittiert werden. Dies erlaubt dem Investor, seinen Anteil rapide zu erhöhen - bis zum Aktienkontrollpaket.

Von den 64 Verträgen, die nach Investitionsauktionen vom Vermögensfonds des Sverdlovsker Gebiets geschlossen wurden, werden nach Aussagen des Vorsitzenden des Fonds, D.M. Sergeev, nur in 34 Fällen Investitionsumfang und -fristen so eingehalten, wie im Investitionsprogramm vorgesehen. Solche "Pseudoinvestoren" investieren nicht nur nichts in die Produktion, wobei sie

⁷ Grundgedanke der "Capture theory" ist, daß die Regulatoren nicht nur in gewissen Beziehungen die Interessen bestimmter Zielgruppen vertreten, sondern die Regulierung selbst das Resultat der Anstrengung von Interessengruppen ist, mittels derer die Wettbewerbskämpfe eingedämmt werden sollen und ein Kartellschutz erreicht werden soll. G. Stigler: "Theory of Economic Regulation", in: Bell Journals of Economics and Management Science, H. 2/1971, S. 3-21. (Anm. d. Red.)

gleichzeitig an der Leitung der Aktiengesellschaft teilnehmen, sondern verkaufen auch in einigen Fällen das Aktienpaket ohne Einwilligung des Vermögensfonds weiter. Dies führte dazu, daß diese aussichtsreiche Form der Aktienveräußerung im Gebiet reduziert wurde. Die Geldauktionen, durch die sie ersetzt wurden, werden die Betriebe nicht mit Mitteln für Investitionen versorgen können, da nur ein unbedeutender Teil der Einnahmen aus dem Aktienverkauf (für Betriebe im föderalen Besitz sind es nach dem Präsidentenerlaß Nr. 478 vom 11. Mai 1995 14%) an das Unternehmen abgeführt wird.

Es gibt einen objektiven Faktor, der potentielle (in- und ausländische) Investoren davon abhält, Mittel in die Industrie des Sverdlovsker Gebiets zu investieren: Das sind die Gigantomanie und die irrationale Struktur der Industriebetriebe im Gebiet. Unter den Bedingungen des totalen Defizits entwickelten sich die Unternehmen nach dem Muster von Naturalwirtschaften, indem sie verschiedene Vorfertigungs- und Produktionshilfsbereiche, Hilfwirtschaften und einen sozialen Bereich schufen. Eine derartige Struktur erforderte riesige zusätzliche Aufwendungen, war aber für eine normale, reibungslose Arbeit des Unternehmens notwendig. Ganz besonders trifft dies für die Unternehmen des Rüstungssektors zu.

Außerdem galten in der inländischen Wissenschaft und Praxis Vergrößerung der Nennleistung der technologischen Ausrüstung, Verstärkung der Produktionskonzentration, Gründung von Kombinat u.ä. lange Jahre als Hauptprinzipien der Effizienzsteigerung. Nach dem Grad der Produktionskonzentration liegt die heimische Industrie vor den entwickelten Ländern. Insbesondere sticht hier das Sverdlovsker Gebiet hervor, wo solche Giganten arbeiten wie "Uralmaš", "Uralchimmaš", "Uralvagonzavod", das Metallurgiekombinat in Nižnij Tagil und andere Unternehmen, die eine ganze technologische Kette von Werken und Produktionsanlagen beinhalten.

Weltweit ist allerdings eine enge Spezialisierung von Betrieben charakteristisch geworden, die häufig lediglich eine Etappe des technologischen Prozesses ausführen. Engspezialisierte Firmen sind, auch wenn sie an der Entwicklung analoger Produktionsstätten im Sverdlovsker Gebiet Interesse haben, nicht bereit, Geld in unsere Giganten zu investieren, da dies große Ausgaben erfordert, Mittelstreuung verursacht und nicht die entsprechenden Rechte bei der Unternehmenslenkung garantiert. Unter diesem Gesichtspunkt ist gerade in den nachfolgenden Entwicklungsetappen der neu geschaffenen Aktiengesellschaften die Heranlockung ausländischer Investitionen aussichtsreich.

Die Logik der Entwicklung der meisten neuen Aktiengesellschaften liegt in deren Restrukturierung. Im Verlauf der Privatisierung sind große Unternehmen und Vereinigungen gegenüber dem territorialen Antimonopolkomitee für ihr Recht auf Privatisierung als einheitlicher Komplex eingetreten (und haben es bekommen), damit Struktureinheiten nicht als eigenständige Aktiengesellschaften ausgegliedert werden, auch wenn diese territorial abgesondert waren, eine eigene Spezialisierung und nicht sonderlich enge Kooperationsbeziehungen zu den anderen Struktureinheiten hatten. Das war richtig, da die Kontrolle über solche Unternehmensteile bewahrt werden mußte. Nach der Privatisierung wäre es zweckmäßig, viele Struktureinheiten in eigenständige Aktiengesellschaften (Tochtergesellschaften) auszugliedern und Investoren von außen für sie zu gewinnen. Dies verschafft der Einheit selbst und der Muttergesellschaft einige Vorteile (Interesse am Gewinnzuwachs, Arbeit für den Markt u.ä.) und kann für Investoren von außen, darunter ausländische, verlockend sein, da die Mittel in ein konkretes, nicht großes, spezialisiertes Unternehmen investiert werden und der Investor ein beträchtliches Aktienpaket (bis 40-50%) und somit bedeutende Rechte bei der Unternehmenslenkung erhalten kann.

Die Restrukturierung kann sich nicht allein auf die Aufgliederung der Unternehmen und ihre Umwandlung in Holdingstrukturen beschränken. Parallel muß ein Prozeß der Zusammenlegung

von Betrieben stattfinden. Wie die internationalen Erfahrungen zeigen, erweisen sich große integrierte oder diversifizierte Korporationen als die effizientesten Konkurrenten. Die Finanz-Industrie-Gruppen, die jetzt im Land gegründet werden, sind nicht nur eine Form dieser Integration, sondern auch der Vereinigung von Industrie-, Finanz- und Handelskapital, was unter den russischen Verhältnissen absolut notwendig ist, in denen die Industriebetriebe kein normales Absatznetz, nicht genug Umlaufmittel und noch weniger Investitionsmittel besitzen.

Im Gebiet Sverdlovsk wurde eine der ersten Finanz-Industrie-Gruppen des Landes - "Ural-Edelsteine" (Dragocennosti Urala) - gebildet. Sie setzt sich aus Industriebetrieben zusammen, die einzelne Glieder einer technologischen Kette bilden:

- Abbau von Edelmetallen und -steinen - AG "Ural-Gold" (Uralzoloto);
- Produktion von technischen Erzeugnissen aus Edelmetallen, Schleifen von Edelsteinen, Herstellung von Schmuck - die Aktiengesellschaften "Ekaterinburger Werk zur Bearbeitung von Buntmetallen", "Uraler Gold-Platin-Gesellschaft", "Urals Juweliere" und die GmbH "Werk Russische Edelsteine".

Zur Finanz-Industrie-Gruppe gehören ebenfalls die "Gold-Platin-Bank" und die Investmentgesellschaft "Standart-Invest".

Die Aufgaben der Finanz-Industrie-Gruppe sind:

- eine gezielte Reduzierung des Bedarfs des regionalen Gold-Platin-Komplexes Urals an föderalen Investitionsressourcen aus dem russischen Staatshaushalt und die reale Umsetzung einer effizienten regionalen ökonomischen Entwicklungspolitik der Russischen Föderation;
- die Gewinnung von Investoren für die Gold-Platin-Branche gegen ein hochliquides konsolidiertes Aktienpaket, das zugleich den Status eines Pfands hat und dem Investor hohe Garantien gibt, was den Faktor der wirtschaftlich instabilen Situation bei der Investitionsentscheidung im erheblichen Maße wird kompensieren können;
- die Gestaltung einer Pilot-Variante für eine neue heimische Industrie-Finanz-Struktur, die über Investitionsmöglichkeiten verfügt, mit denen sie sich aktiv der Gründung von fiktiven Gemeinschaftsunternehmen mit Auslandsbeteiligung widersetzen kann, die die Ausfuhr von Rohstoffen und den Transfer von Mitteln ins Ausland verbergen;
- die Schaffung neuer Bedingungen für Existenzberechtigung mittels Technologien der Konversionsbetriebe und des Rüstungssektors sowie wissenschaftlicher Ausarbeitungen aus der Uraler Akademie-, Fach- und Hochschulwissenschaft;
- die Herausbildung neuer Hebel zur ökonomischen Lenkung von Finanz- und Kredit- sowie Industriestrukturen auf regionaler Ebene (Eröffnung langfristiger Kreditlinien, Gewährung von Garantien für die Mitglieder der Gruppe bei ihrer Produktions- und Investitionstätigkeit usw.);
- die Kreditierung der Haupt- und Investitionstätigkeit der Unternehmen im Goldabbau.

Bei der Gründung der Finanz-Industrie-Gruppe "Ural-Edelsteine" haben die Teilnehmer das Schema einer Dachgesellschaft in Form einer Aktiengesellschaft benutzt, deren Aufgaben die Ausarbeitung von Strategien für die Tätigkeit der Finanz-Industrie-Gruppe und die Koordinierung der Produktions- und Investitionstätigkeit der Teilnehmer (vor allem mit ökonomischen Methoden) in Übereinstimmung mit den Handlungsstrategien der Gruppe sind. Die denkbare Variante, daß die Teilnehmer Aktienpakete in das Grundkapital einbringen, wurde aufgrund der

unterschiedlichen organisatorisch-rechtlichen Form der Teilnehmer sowie fehlender Restaktienpakete bei einigen von ihnen nicht verwirklicht. Investitionen werden gegen ein hochliquides Aktienpaket derjenigen Unternehmen, die zur Gruppe gehören, als Pfand angelockt.

3. Das Programm zur Privatisierung staatlichen Eigentums des Gebiets Sverdlovsk für 1996

Im Dezember 1995 bestätigte die Sverdlovsker Gebietsduma das Programm zur Privatisierung staatlichen Eigentums im Gebiet für 1996 und die Prognose für 1997. Das Programm stellt einige Ergebnisse der Privatisierung im Gebiet für 1994-1995 vor und hält fest, daß rund 90% der Industrieproduktion, 80% des Warenumsatzes auf dem Verbrauchermarkt und ungefähr 50% des gesamten Investitionsumfangs im Gebiet der nichtstaatliche Wirtschaftssektor liefert. Neben den positiven Ergebnissen sind auch einige negative Momente der Privatisierung im Gebiet festgehalten, unter anderem:

- das Fehlen normativer Dokumente zu Fragen der Privatisierung, die den gegenwärtigen Ansprüchen in bezug auf die Lenkung der Wirtschaftsprozesse genügen würden;
- der nicht vollendete Prozeß der Kompetenzenabgrenzung im Bereich der Lenkung und der Privatisierung von Objekten im staatlichen Besitz zwischen der Russischen Föderation und dem Gebiet Sverdlovsk;
- die erheblichen Kosten bei der Privatisierung von Betrieben des agro-industriellen Komplexes;
- die Effizienzminderung des Privatisierungsprozesses bei einzelnen Objekte im Zusammenhang mit einer Politik, die auf Beschleunigung der Privatisierung von Objekten im staatlichen Besitz abzielt;
- die Abbremsung des Privatisierungsprozesses bei Grundstücken, die von privatisierten Betrieben genutzt werden, aufgrund von Mängeln der normativen Basis auf föderaler Ebene;
- die unzulängliche Bereitstellung von Informationen für den Privatisierungsprozeß aufgrund fehlender Koordinierung beim Sammeln und Erfassen der Informationen;
- das Ungleichgewicht zwischen den praktizierten Technologien und Lenkungsprozeduren im sozialen Bereich.

Im Programm wird eine Klassifizierung von Objekten im Gebietsbesitz nach ihren Chancen, privatisiert zu werden, vorgenommen, werden Fragen der Reorganisation (Gründung von Holdinggesellschaften, Finanz-Industrie-Gruppen, der Ausgliederung von Struktureinheiten in den Betrieben, die privatisiert werden), und der Investitionstätigkeit im Privatisierungsprozeß reglementiert. Das Vermögenskomitee des Sverdlovsker Gebiets wird im Programm als Koordinator der Postprivatisierungshilfsprogramme für Unternehmen auf dem Territorium des Sverdlovsker Gebiets festgelegt. Mit den Mitteln aus dem Verkauf von Objekten im Gebietsbesitz wird die Tätigkeit einiger außerbudgetärer Gebietsfonds finanziert, darunter des spezialisierten Reinvestitionsfonds. An der Spitze des Investitionsrats des Fonds steht der Vorsitzende des Vermögenskomitees des Sverdlovsker Gebiets.

Das regionale Programm legt die Besonderheiten bei der Privatisierung von einzelnen Objekten im Besitz des Sverdlovsker Gebiets fest: für unvollendet gebliebene Bauten; für Grundstücke, die von privatisierten Betrieben genutzt werden; für gewerbliche Räumlichkeiten, Gebäude und Anlagen, die in der Bilanz der Aktiengesellschaften aufgeführt werden, die im Verlauf des

Privatisierungsprozesses gegründet wurden und nicht Teil des Stammkapitals sind; und für Betriebe einiger Branchen. Unter anderem ist die Emission einer "Goldenen Aktie", die im Besitz des Sverdlovsker Gebiets verbleibt, bei der Privatisierung von Verlagen, polygraphischen Betrieben, Unternehmen der Mühlen-, Mischfutter- und Backwarenindustrie vorgesehen; obligatorisch ist die Forderung, daß Apotheken bei Privatisierung zehn Jahre ihr Profil behalten u.a. Beim Verkauf von verschuldeten Unternehmen ist es unabdingbare Verpflichtung der Auktionen, daß die gegenüber dem Haushalt des Sverdlovsker Gebiets bestehenden überfälligen Kreditverbindlichkeiten getilgt werden. Das Programm reglementiert ebenfalls die Beziehungen der staatlichen Privatisierungsorgane des Gebiets untereinander sowie zu den anderen staatlichen Machtorganen des Sverdlovsker Gebiets, die Bereitstellung von Informationen für den Privatisierungsprozeß und die Verteilung der Mittel aus der Privatisierung.

4. Besonderheiten der Privatisierung von Betrieben des Rüstungssektors des Sverdlovsker Gebiets

Die Privatisierung von Rüstungsbetrieben im Gebiet Sverdlovsk begann erst 1994, nach der Verabschiedung des Präsidentenerlasses Nr. 1267 vom 19. August 1993 "Über die Besonderheiten der Privatisierung und zusätzliche Maßnahmen staatlicher Regulierung der Tätigkeit von Betrieben der Rüstungsindustrie" und der Regierungsverordnung Nr. 1285 vom 11. Dezember 1993 "Über die Betriebe und Organisationen der Rüstungsindustrie, die 1993-1995 nicht privatisiert werden sowie in Aktiengesellschaften umgewandelt werden".

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind schon 28% der ehemaligen Rüstungsbetriebe des Gebiets in Aktiengesellschaften umgewandelt worden (31% der Betriebe Ekaterinburgs), weitere 32% befinden sich in den verschiedenen Privatisierungsstadien (15% in Ekaterinburg). Von den Industriebetrieben, die heute zum Rüstungssektor gehören, sind im Gebiet 37%, in Ekaterinburg 40% im Zeitraum 1993-1995 von der Privatisierung ausgenommen. Für die meisten Betriebe, die privatisiert werden dürfen, bestehen Einschränkungen in der Form, daß dem Staat das Aktienkontrollpaket oder die "Goldene Aktie" für nicht weniger als drei Jahre vorbehalten bleibt. Im Gebiet hält der Staat bei 17% aller Betriebe (in Ekaterinburg bei 40%) ein Paket in Höhe von 38% des Stammkapitals, bei 3% der Rüstungsbetriebe in Höhe von 25,5% und bei weiteren 3% in Höhe von 51%. Die "Goldene Aktie" wird für 13% aller Betriebe emittiert. Für das Staatsunternehmen "Vektor" (Sitz: Ekaterinburg) schließlich wird eine besondere Privatisierungskonzeption ausgearbeitet, in der seine Umwandlung in eine Tochter-AG des Industrieunternehmens "Antej" (mit einem Aktienanteil von 38% in Staatsbesitz) vorgesehen ist. Tabelle 5 zeigt die branchenbezogenen Einschränkungen bei der Privatisierung.

Tabelle 5:

Branchenbezogene Struktur der Privatisierungseinschränkungen

Branche und Form der Einschränkung	Anteil der Betriebe mit Einschränkung von der Gesamtzahl der Rüstungsbetriebe (in %)	
	Gebiet	Ekaterinburg
Maschinenbau insgesamt	88	80
darunter:		
Privatisierungsverbot	46	40

38% der Aktien beim Staat	21	40
25,5% der Aktien beim Staat	4	
Ausgabe der "Goldenen Aktie"	17	
Chemische Industrie insgesamt	75	
darunter		
Privatisierungsverbot	50	
38% der Aktien beim Staat	25	
Metallurgie insgesamt	50	
51% der Aktien beim Staat	50	

Berechnet nach Angaben des Vermögenskomitees des Sverdlovsker Gebiets.

Die Privatisierung von Rüstungsbetrieben ist zweifellos notwendig: Der Staat hat nicht mehr die Mittel, sie im alten Umfang unterhalten zu können. Zugleich ist die Konzeption zur Privatisierung der Rüstungsindustrie, die derzeit umgesetzt wird, noch nicht entsprechend (vor allem strategisch) erarbeitet. Die Entscheidung über die Privatisierung von Rüstungsbetrieben müßte von langfristigen staatlichen Interessen, darunter Sicherheitsinteressen, ausgehen. Sie wurde jedoch gefällt, als es ein lang- und mittelfristiges Programm für Rüstung und Militärtechnik fehlte. Sie war auch davon unabhängig, welchen Anteil die Rüstungsproduktion an dem Gesamtproduktionsvolumen eines bestimmten Betriebes hatte. Es gibt im Gebiet gegenwärtig Aktiengesellschaften, deren Rüstungsgüteranteil der Produktion bei über 80% liegt, während er in einigen Unternehmen, für die ein Privatisierungsverbot besteht, nicht einmal 10% erreicht. International ist es natürlich absolut normal und üblich, daß nichtstaatliche Unternehmen Rüstungsgüter herstellen. Dies ruft keine Probleme hervor, da hohe Rentabilität und Einträglichkeit eines Rüstungsauftrags als eines langfristigen Auftrags für harte Konkurrenz der potentiellen Produzenten untereinander sorgen. Unter unseren Bedingungen jedoch, wo die Produktion von Rüstungsgütern in der Regel zwar auch rentabler ist, gibt es jedes Jahr Probleme erstens mit dem Auftrag an sich, da ja die erwähnten Programme für Rüstung und Militärtechnik sowie die Mittel im föderalen Budget fehlen, zweitens mit der Bezahlung des ausgeführten Auftrags, da ja ebendiese Mittel fehlen.

Jetzt wird das Problem von Staatsaufträgen so gelöst, daß mit dem zu privatisierenden Unternehmen ein verbindlicher Vertrag über die Ausführung staatlicher Rüstungsaufträge abgeschlossen wird. Die Schwierigkeiten bei der Unterbringung von Rüstungsaufträgen bei Aktiengesellschaften sind allerdings relativ leicht vorherzusehen, wenn administrative Maßnahmen nicht durch ökonomische ergänzt werden sollten. Um so mehr, als zur Herstellung von Rüstungsgütern Lieferungen von Zuliefererzeugnissen, Halbfabrikaten u.ä. notwendig sind, die in der Regel nicht in den staatlichen Rüstungsauftrag eingehen.

Die Verschleppung der Entscheidung über die Privatisierung von Rüstungsbetrieben führte zu erheblichen Änderungen der Privatisierungsbedingungen. Wurde bis Juli 1994 noch das Stammkapital der Aktiengesellschaft, in die der Staatsbetrieb umzuwandeln war, nach dem Bilanzwert zum 1. Juni 1992 berechnet, wodurch bei einer starken Inflation der reale Wert des Betriebs erheblich zu niedrig angesetzt wurde, so wurde nach der Etappe der Scheckprivatisierung bereits der aktuelle Bilanzwert des Vermögens angesetzt, der die stattgefundene Umwertung des Anlagevermögens (der Wert war durchschnittlich um mehr als das 25fache angewachsen) berücksichtigte. Da sich die Finanzlage der Konversionsbetriebe innerhalb dieser Zeit

lediglich verschlimmert hatte, machen sie nicht genügend Gewinn, während die Mitarbeiter keine Privatisierungsschecks mehr besitzen, um die sehr viel "teurer" gewordenen Unternehmen kaufen zu können. Außerdem sind entsprechend den Normativedokumenten die meisten Betriebe im Rüstungssektor nach der ersten Variante der Vergünstigungen für die Belegschaft privatisiert worden, wo diese relativ schwer an das Aktienkontrollpaket kommen kann.

Die psychologische Einstellung der Leiter in den Rüstungsbetrieben ist ein für den Verlauf der Privatisierungs- und Konversionsprozesse sehr wichtiger Faktor. Die meisten dieser Betriebsleiter waren in den Jahren sowohl der Perestrojka als auch der Reform nicht imstande, die Situation richtig einzuschätzen, und lebten von der Hoffnung, daß der Staat den Rüstungssektor schon nicht im Stich läßt. Daher auch die recht formale Einstellung zur Konversion (Konvertieren, bloß um das Thema "abhaken" zu können, Herstellung von zivilen Produkten und Konsumgütern, die keinen Absatz finden und ökonomisch nicht durchkalkuliert sind), weitere Herstellung von Spezialgütern bei ausbleibender Bezahlung seitens des Auftraggebers (d.h. "Einfrieren" der Mittel in unfertigen und erzeugten Gütern bei akutem Mangel an eigenen Umlaufmitteln und fehlender Möglichkeit, sie durch Bankkredite auffüllen zu können aufgrund des hohen Zinssatzes), Weiterbeschäftigung von Mitarbeitern, obwohl diese nicht mit Arbeit ausgelastet werden können, mangelndes wirkliches Interesse an der Privatisierung und eine sehr schwierige Adaptation an das Arbeiten unter marktwirtschaftlichen Bedingungen.

Rüstungsbetriebe hatten schon immer ein höheres Lohnniveau, die besten Möglichkeiten zur Produktionsentwicklung und -erneuerung, einen entwickelteren sozialen Bereich, einen stabilen Auftraggeber und staatliche Unterstützung. Deshalb sind in den meisten Fällen weder Betriebsleitung noch Belegschaft an der Privatisierung des Betriebs interessiert, schon gar nicht nach den derzeit vorhandenen Varianten des nichtsteuerbaren Prozesses der Aktiendistribution, welche die Kontrolle über den Betrieb nicht gewährleisten und die Konzentration von großen Aktienpaketen in der Hand von strategischen Eigentümern behindern, die an einer Produktionsentwicklung und -erneuerung interessiert sind. Sogar ein Festschreiben des Aktienkontrollpakets beim Staat stellt eine solche Kontrolle nicht sicher, da vielen Konversionsbetrieben die Gefahr eines Konkurses mit eventuellem Verkauf des Aktienpakets des Staates droht. Dadurch, daß Direktorenräten das Recht eingeräumt wird, bei einem Teil sich im föderalen Besitz befindender Aktien (nicht mehr als 20%) die Interessen des Staates zu vertreten, kann der fehlende strategische Eigentümer nicht ersetzt werden. Das mangelnde Interesse an der Privatisierung zeigt sich einerseits in den Forderungen von Belegschaften einzelner Betriebe (z.B. AG "Spectechnika"), den Beschluß über die Privatisierung des Betriebs auszusetzen und dem Betrieb wieder den Status eines staatlichen Unternehmens zu verleihen. Andererseits sind die Betriebe, die 1993-1995 von der Privatisierung ausgenommen wurden, um ihr weiteres Schicksal besorgt und wenden sich an die Regierung der Russischen Föderation meistens mit der Bitte, sie in einen Fiskalbetrieb (kazennyj zavod) umzuwandeln.

Die Reformierung der Eigentumsverhältnisse im Rüstungssektor muß von der Notwendigkeit ausgehen, in den Rüstungsbetrieben eine optimale Eigentumsstruktur zu schaffen, die folgendes gewährleistet:

- eine Minimierung der Ausgaben des Staates für Entwicklung und Produktion von Waffen und Militärtechnik bei Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit der Russischen Föderation;
- das Zutreten von Anreizen zu einer effizienten Konversion, Restrukturierung und Entwicklung der Rüstungsbetriebe für die neuen Eigentümer (darunter auch Belegschaften);
- die Heranziehung nichtstaatlicher Finanzmittel für die Konversion.

Vor allem ist es notwendig, die Liste der Unternehmen, die nicht privatisiert werden sollen, zu präzisieren, damit sie in staatliche Fiskalbetriebe und staatliche Wissenschaftszentren umgewandelt werden können. Gegenwärtig gibt es recht häufig (darunter auch in Sverdlovsk) Privatisierungseinschränkungen für einander duplizierende Betriebe des Rüstungssektors, wobei der Staat nicht die Möglichkeit hat, sie mit Rüstungsaufträgen auszulasten. Eine ähnliche Situation entsteht in Unternehmen mit Mobilmachungspotential. Das vorhandene Mobilmachungspotential läßt es häufig nicht zu, daß ein Betrieb seine Produktion auf die Herstellung von zivilen und Konsumgütern umstellt, die Erhaltung des Potentials erfordert beträchtliche Mittel, die der Staat nicht in vollem Umfang zuteilt. Dabei gibt es Doppelungen von Mobilmachungspotential sogar innerhalb eines Gebiets (so unter anderem im Gebiet Sverdlovsk). Die Produktion von Spezialgütern und Mobilmachungspotential muß unbedingt auf bestimmte Betriebe konzentriert werden, wobei für die übrigen die Privatisierungseinschränkungen aufgehoben werden und ihnen eine freie Verwendung ihrer Produktionskapazitäten ermöglicht werden soll. Für die Unternehmen allerdings, die im staatlichen Besitz bleiben, muß der Staat die volle Verantwortung übernehmen und für ihre Finanzierung sorgen.

Im Verteidigungssektor müssen neue Formen zur Reformierung von Eigentumsverhältnissen erprobt werden. Dies könnte zum Beispiel sein:

- die Umwandlung der Rüstungsbetriebe in staatliche Aktiengesellschaften mit Übertragung der nicht stimmberechtigten privilegierten Aktien an die Belegschaft;
- die Privatisierung einzelner Produktionsbereiche unter Beteiligung der gesamten Belegschaft des Rüstungsbetriebs;
- die Umwandlung von Rüstungsbetrieben in geschlossene Aktiengesellschaften;
- und andere Formen, die die Belegschaften der Rüstungsbetriebe in den Reformprozeß der Eigentumsverhältnisse miteinbeziehen, bei den Mitarbeitern langfristig Anreize zur effizienten Arbeit schaffen, jedoch die staatliche Kontrolle über die Betriebe sicherstellen.

1994 stiegen die Ausgaben der Konversionsbetriebe des Gebiets lediglich für die Produktionsaufnahme von zivilen und Konsumgütern, den Unterhalt des Mobilmachungspotentials, die Umschulung von Personal sowie den Unterhalt von Objekten des sozialen Bereichs in laufenden Preisen gegenüber 1991 um mehr als das 30fache. In Vergleichspreisen spricht dies jedoch für eine tatsächliche Kürzung um das 1,5- bis 2fache. Der Anteil der Mittel aus dem Staatshaushalt am gesamten Kostenaufwand für die Konversion im Sverdlovsker Gebiet ist seit 1992 praktisch um 50% zurückgegangen. 1993-1994 haben diese Mittel kaum die Ausgaben für den Unterhalt des Mobilmachungspotentials und die Umschulung von Kadern gedeckt. Der Anteil lokaler Finanzquellen an den Gesamtausgaben der Betriebe für die Konversion betrug 1994 geringfügig mehr als 3%.

Da die Konversionsbetriebe nicht genügend Eigenmittel besitzen (1994 betrug deren Anteil in den untersuchten Unternehmen 24% gegenüber 81% im Jahre 1991), auch als Folge unvollständiger Bezahlung von ausgeführten Rüstungsaufträgen, sind sie - bei relativer Kürzung der föderalen und lokalen Mittel sowie deren ständig verzögerten Überweisung - immer häufiger gezwungen, auf teure Kredite der Geschäftsbanken zurückzugreifen. 1994 war das die dominierende Quelle der untersuchten Betriebe und machte über 51% aller Aufwendungen für die Konversion aus. Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß für die Finanzierung der Konversion im Sverdlovsker Gebiet die Nichtausführung von Beschlüssen sowohl auf föderaler als auch auf Gebietsebene bezeichnend geworden ist.

So wurde zum Beispiel die Regierungsverordnung Nr. 601 vom 26. Juni 1993 "Über die Maßnahmen zur Stabilisierung der Arbeit von im Sverdlovsker Gebiet befindlichen Rüstungsbetrieben, die einer tiefgehenden Konversion unterzogen wurden" nicht vollständig umgesetzt. Diese sah folgendes vor: Zuteilung von staatlichen Vorzugskrediten (1994 wurden halb so viele gewährt wie geplant), Gewährung von Vergünstigungen in Form einer vollständigen oder teilweisen Befreiung von Zöllen für die Lieferung von Waffen und Militärtechnik im Tausch gegen den Einkauf von Ausrüstungen für die Konversion. Auch der Beschluß des Verwaltungschefs des Sverdlovsker Gebiets Nr. 324 vom 20. Dezember 1993 "Über einen Gebietsfonds und eine Bank zur Förderung der Konversion", der die Gründung eines Gebietskonversionsfonds und einer Bank zur Förderung der Konversion vorsah, wurde nicht ausgeführt. Der Beschluß des Verwaltungschefs des Sverdlovsker Gebiets Nr. 130 vom 11. April 1994 "Über die Ergebnisse der Umsetzung von Konversionsprogrammen" zu Fragen der Finanzierung dieser Programme, über Steuervergünstigungen für Konversionsbetriebe bei einem Teil der Produktion, nämlich medizinischen Produkten sowie Ausrüstungen für den agro-industriellen Komplex und die Personenbeförderung usw., wurde ebenfalls nicht umgesetzt.

Gewisse Hoffnungen auf eine Verbesserung der Konversion werden an die Unterzeichnung des "Vertrags über die Abgrenzung von Zuständigkeitsbereichen und Vollmachten"⁸ sowie von 17 Abkommen zwischen dem Gebiet Sverdlovsk und den föderalen Organen geknüpft, die ihrerseits die Bestimmungen des Vertrags konkretisieren und entwickeln sollen, so beispielsweise das Abkommen "Über die Abgrenzung von Vollmachten in Fragen budgetärer Beziehungen". Dieses Abkommen sieht eine Reduzierung gegenläufiger Finanzströme⁹ auf dem Territorium des Gebiets vor. Ab sofort soll ein Teil der Steuerabführungen, die an den föderalen Haushalt zu überweisen wären, bei der territorialen Verwaltung des föderalen Schatzamtes verbleiben und zur Finanzierung von föderalen Programmen (darunter Konversionsprogrammen) auf dem Territorium des Sverdlovsker Gebiets verwendet werden und nicht zuerst nach Moskau geschickt werden, um dann eventuell zurücküberwiesen zu werden, über Moskauer Banken, die dieses Geld "zirkulieren" lassen und so sein Eintreffen in den Konversionsbetrieben noch zusätzlich verzögern.

Ein für die Konversion der Betriebe notwendiges Element ist die Reanimierung des Konversionsfonds des Sverdlovsker Gebiets: die Bestimmung tatsächlicher Quellen zu seiner Bildung und die Ausweitung seiner Funktionen (Finanzierung nicht nur von Produktions-, sondern auch von Infrastruktur-, Organisations-, methodischen und territorialen Konversionsprojekten, von Stipendien für Mitarbeiter mit einzigartiger Qualifikation usw.). Zugleich sollten nichtstaatliche Mittel die Hauptquelle zur Finanzierung der Konversion sein, deren Heranziehung jedoch ebenfalls eine Reformierung der Eigentumsverhältnisse in den Konversionsbetrieben, darunter durch deren Restrukturierung, erforderlich macht.

Für die Rüstungsbetriebe ist das oben erwähnte Problem der irrationalen Struktur noch im viel größeren Maße bezeichnend als für zivile Unternehmen. Rüstungsgüter von einzigartiger Beschaffenheit wurden ungeachtet der ökonomischen Kosten entwickelt und produziert. Um eine garantierte Produktion von Waffen und Militärtechnik zu gewährleisten, wurde jedes Rüstungsunternehmen mit einem vollständigen Sortiment an Hilfs- und Servicebetrieben ausgestattet. (Es genügt festzustellen, daß einige Rüstungsbetriebe im Sverdlovsker Gebiet eigene Flug-

⁸ "Dogovor o razgraničenii predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Sverdlovskoj oblasti", in: Oblastnaja gazeta <Ekaterinburg>, 24.1.1996, S. 1. (Anm. d. Red.)

⁹ Darunter sind zum einen die Zahlungen des Föderationssubjekts an den Staatshaushalt und zum anderen die Rückzahlungen (z.B. Subventionen, Strukturausgleichszahlungen u.ä.) der Zentrale an die Regionen zu verstehen, also der föderale Finanzverkehr. (Anm. d. Red.)

abteilungen hatten.) Bei der Umstellung auf zivile Produkte machen die durch diese irrationale Produktionsstruktur bedingten hohen Produktionskosten die Konversionsbetriebe vollkommen wettbewerbsunfähig. Welche Mittel für die Konversion auch zugeteilt würden, welche neuen Produkte auch eingeführt würden, wird dies die Konversionsbetriebe so lange nicht rentabel machen, solange sie nicht restrukturiert werden. Bis zu einer solchen Restrukturierung dürfte auch kaum mit nichtstaatlichen Investitionen für Konversionsprojekte zu rechnen sein. Wer soll seine Mittel in ein hochrentables und sich schnell amortisierendes Projekt investieren, wenn dieses in einem Unternehmen realisiert wird, das riesengroße Ausgaben und einen Gewinn hat, der für eine normale Existenz nicht ausreicht? Welcher Investor soll investieren, ohne irgendwelche Rechte (oder fast gar keine) bei der Unternehmenslenkung eingeräumt zu bekommen?

Jedoch ist das Problem der Restrukturierung von Konversionsbetrieben ausgesprochen schwierig, zum Teil auch aufgrund der Mentalität von Betriebsleitern. Derzeit weisen die absolut meisten Konversionsbetriebe eine linear-funktionale Struktur auf, in der alle grundlegenden Entscheidungen (sogar operative) auf der Ebene des Direktors bzw. seiner Stellvertreter getroffen werden. Ungeachtet dessen, daß zu einigen Unternehmen (wie z.B. dem "Uraler Elektrochemischen Kombinat" und dem "Kamensk-Uraler Metallurgischen Werk") auch "Werke" gehören, besitzen diese der Form nach ausgegliederte Einheiten keine Konten, keine entsprechende Verwaltungsstruktur und keine wirtschaftliche Selbständigkeit und bilden so etwas wie "Kostenzentren". Zur gleichen Zeit ist die Produktion von zivilen und Konsumgütern in 20% der Unternehmen eine eigenständige, gegenstandsbezogen-geschlossene Fertigung, in weiteren 20% eine eigenständige Produktion mit innerbetrieblicher Kooperation, hauptsächlich die Produktion von Vorprodukten, was objektive Voraussetzungen für ökonomische Selbständigkeit dieser Betriebe schafft.

Rund 30% der Konversionsunternehmen haben organisatorisch-rechtlich neue Betriebe gebildet, vorwiegend in Form von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, in die landwirtschaftliche, Transport-, Bau-, wissenschaftlich-technische und andere Einheiten ausgegliedert werden. Die Analyse zeigt, daß die Situation dieser neuen organisatorisch-rechtlichen Formen, die in der Regel relativ eng mit dem Mutterunternehmen verbunden sind, sich als von der Lage des letztgenannten beträchtlich abhängig herausgestellt hat. Die schwierige ökonomische Situation des Mutterunternehmens wiederholt sich fast automatisch in seinen kleinen Unternehmen. Insbesondere kleine Produktionsunternehmen haben es schwer, unter den Bedingungen der Inflation, mangelnder eigener Umlaufmittel und sinkender konsumtiver Nachfrage zu arbeiten. Darum ist die Unterstützung solcher Unternehmen von außerhalb eine optimale Variante, allerdings sind die Konversionsbetriebe häufig nicht imstande, eine solche Hilfe zu leisten. Kleine Betriebe mit einem wissenschaftlich-technischen und innovativen Profil haben leider die negative Tendenz bewiesen, danach zu streben, die betrieblichen Entwicklungen in ihrem Eigeninteresse zu verwenden.¹⁰ Geistiges Eigentum ist nicht geschützt, unter anderem wegen dieser juristisch unzureichend ausgearbeiteten Seite des Zusammenwirkens zwischen Mutter- und Tochterunternehmen.

Die Unternehmen, die gegründet werden, setzen sich ein in vielem zu niedrig angesetztes Ziel - zu überleben. Dies läßt sich anhand von Gründungsdokumenten gut nachvollziehen, in denen in der Regel nur die Aufgabe, in einem bestimmten Volumen die Aufträge des Mutterunternehmens

¹⁰ In diesem Fall bedienen sich beispielsweise kleine ausgegründete Unternehmen der Errungenschaften ihrer ehemaligen Muttergesellschaften, ohne jedoch dafür Entgelt zu entrichten. Im Gegenzug kommen sie auch nicht für eventuelle Verluste auf und beteiligen sich auch nicht an den Entwicklungskosten. Sie "beuten" die Muttergesellschaften demnach aus. (Anm. d. Red.)

auszuführen, formuliert ist, aber keine Gewinnabführungen auf Jahresbasis vorgesehen sind, wenn auch normalerweise das Stammkapital ganz oder größtenteils von der Mutterfirma stammt. Relativ schlecht sind in den Beziehungen zwischen Mutter- und Tochterfirma Fragen der Leitung, Kontrolle u.ä. reglementiert. Dies ist sowohl auf Mängel der gegebenen organisatorisch-rechtlichen Formen (den Gesellschaften fehlt ein Organ, das die Interessen des Eigentümers vertritt) als auch auf die Gründungsdokumente zurückzuführen, die gewöhnlich Musterverträge sind, die die Spezifik der Beziehungen zwischen Mutter- und Tochterunternehmen nicht berücksichtigen. Zugleich gibt es im Gebiet auch positive Beispiele (das Radiowerk "Formanta" beispielsweise, zu dem über zehn Tochtergesellschaften gehören), die die Effizienz einer Restrukturierung bestätigen, wenn diese durchdacht und konsequent erfolgte.

Die Ausgliederung von Hilfs- und Serviceeinheiten, die überschüssige Kapazitäten besitzen, in Tochtergesellschaften wird diese zur Suche nach einer eigenen "Marktnische" zwingen, die Auslastung der Kapazitäten optimieren, die Kosten des Betriebs verringern und ihn somit für Investoren attraktiver machen. Andererseits ist die Ausgliederung von rentablen Produktionen als Tochtergesellschaften ebenfalls zweckmäßig, wenn dies die Ausweitung der Produktion durch Heranziehung von Fremdmitteln ermöglicht. Sehr wirksam könnte die Realisierung von Konversionsprojekten in Form von Tochtergesellschaften sein: Staatliche Mittel würden nicht auf das ganze Unternehmen gestreut, darin nicht wie im "schwarzen Loch" verschwinden; Investoren von außen (darunter ausländische) könnten Mittel in ein konkretes, effizientes Projekt mit Mitspracherechten bei der Lenkung investieren; der Konversionsbetrieb erhielte ein Netz von spezialisierten Geldgebern bei Beibehaltung strategischer Kontrolle über diese.

Sehr aussichtsreich ist die Gründung von Finanz-Industrie-Gruppen unter Beteiligung von Betrieben des Rüstungssektors des Sverdlovsker Gebiets, die sich auf die Herstellung sowohl von Gütern militärischer als auch ziviler Bestimmung spezialisieren würden. Aussichtsreiche Richtungen sind beispielsweise die Verwertung von Munition, die Produktion von Waffen und Militärtechnik sowie von dazugehörigen Ersatzteilen für den Export und die Zusammenlegung von Maschinenbaubetrieben des Sverdlovsker Gebiets, die der Konversion unterzogen werden, mit den Erdöl und Erdgas fördernden Unternehmen Westsibiriens.

5. Die Auswirkung der Privatisierung auf die Effizienz der Betriebe

Eine außerordentlich wichtige Frage, die in vielem den weiteren Verlauf der Privatisierung, darunter auch im Rüstungssektor bestimmt, ist die Analyse des Einflusses, den sie auf die Effizienz der Tätigkeit von Unternehmen hat. Wenn es auch, international gesehen, einige Arbeiten mit ähnlicher Analyse (unter anderem von der Weltbank) gibt, so ist die Anwendung der üblichen Ansätze für die Bedingungen der Russischen Föderation doch äußerst fraglich, vor allem deswegen, weil in der russischen Wirtschaft seit 1992, parallel zur Privatisierung und sie überlagernd, ausgesprochen komplizierte Prozesse verlaufen, wie Preisliberalisierung, Abschaffung des territorial-branchenbezogenen Systems der Industrielenkung, Kommerzialisierung des Bankensystems u.ä. Alle Betriebe des Sverdlovsker Gebiets (und der Russischen Föderation) arbeiten in einer Krisenwirtschaft, mit hoher Inflation, Rückgang der kaufkräftigen Nachfrage, ausstehenden Zahlungen, Steuerdruck und Mangel an Umlaufmitteln. Aus diesem Grunde ist es relativ schwierig, den Einfluß eben nur der Privatisierung auf die Effizienz der Betriebe auszumachen.

Wir, d.h. eine Gruppe von Wissenschaftlern der Uraler Abteilung der RAN, beschäftigen uns derzeit mit der Ausarbeitung einer Methodik zur Analyse der Effizienz von privatisierten Betrieben. Ohne auf die Details einzugehen, wenden wir uns einigen Schlüsselmomenten zu. Wir sind der

Ansicht, daß die Lageanalyse einzelner Betriebe methodisch mit einer Branchenanalyse kombiniert werden sollte, was erlauben würde, die für diese Branche (in dem Gebiet) üblichen Tendenzen zu erhalten und sie am Beispiel konkreter Unternehmen tiefergehender und detaillierter zu analysieren.

Um den Einfluß anderer Faktoren als der Privatisierung auf die Effizienz der Betriebe zu nivellieren, ist unserer Meinung nach der traditionelle Ansatz nicht geeignet, bei dem zwei analoge Objekte benutzt werden, von denen eines (entsprechend der gestellten Aufgabe) privatisiert ist und das andere nicht. Erstens ist es relativ schwierig, im Gebiet zwei ungefähr gleiche Betriebe einer Branche zu finden, und zweitens sind die Unternehmen in den Basisbranchen hauptsächlich schon privatisiert. Deswegen wird vorgeschlagen, die Effizienz eines privatisierten Betriebes mit seiner geschätzten Effizienz (extrapoliert, mit inflationsbezogener Korrektur) bei nicht erfolgter Privatisierung zu vergleichen. Um den Einfluß anderer Faktoren zu nivellieren, ist es zweckmäßig, nicht nur absolute, sondern auch (im Vergleich zu der gesamten Branche) relative Effizienzkennziffern zu benutzen.

Die Effizienz sollte unter zwei Aspekten betrachtet werden: als Ergebniswirksamkeit (die erreichten Ziele) und als Wirtschaftlichkeit (die für die Ziele verbrauchten Ressourcen). Da sich infolge der Privatisierung erhebliche Veränderungen in der Eigentumsstruktur und in der Verteilung der Machtkompetenzen ergeben, muß unbedingt nicht nur die Gesamteffizienz des Unternehmens, sondern auch die Effizienz aus dem Blickwinkel der wichtigsten Wirtschaftssubjekte bewertet werden: des Staates, der Aktionäre, der Belegschaft, der Manager, der Banken und der Verbraucher. Zweckmäßig ist es, die Veränderungen in der Eigentumsstruktur und in der Kontrollausübung in den Betrieben nach der Privatisierung und deren Einfluß auf die Effizienz der Unternehmen einzuschätzen. Die Methodik sieht vor, jene Kennziffern teilweise zu benutzen, die in analogen Untersuchungen im Ausland und innerhalb des Landes verwendet wurden, um die Ergebnisse wenigstens zum Teil vergleichen zu können. Um die weitere ausgedehnte Arbeit bei der Analyse der Effizienz der Privatisierung im Sverdlovsker Gebiet zu erleichtern und zu beschleunigen, ist die Methodik im größtmöglichen Maße auf die Benutzung zugänglicher statistischer Informationen ausgerichtet. In nächster Zukunft ist gemeinsam mit dem Sverdlovsker Vermögenskomitee und dem Vermögensfonds des Sverdlovsker Gebiets eine experimentelle Erprobung der Methodik in einigen Industriebetrieben des Gebiets vorgesehen.

Jurij Perevalov

The Privatisation of the Arms Sector in Sverdlovsk Oblast

Bericht des BIOst Nr. 48/1996

Summary

Introductory Remarks

Sverdlovsk Oblast is one of the large centres of the Russian arms industry. The concentration of arms-producing enterprises in Ekaterinburg (formerly Sverdlovsk) and the corresponding administrative region dates back to the early days of the “Great Patriotic War,” when military production plants were shifted from areas near the border, such as Leningrad, to beyond the Urals. Today, Sverdlovsk Oblast is home to more than forty enterprises, research installations and construction buros belonging to various branches of the arms industry. The present report outlines the structure and development of the arms sector in the region and analyses the effect that privatisation has had on it.

The author is deputy chairman of the Economics Institute of the Urals division of the Russian Academy of Sciences. He has worked on regional conversion programmes and served as an adviser to the Sverdlovsk regional administration and is thus very well informed about the situation in the Sverdlovsk arms sector. The author’s dual function as both a scientist and political adviser means that the report also provides an insight into regional politics.

Findings

1. As a result of a “landslide”-style conversion programme the production volume of enterprises in the arms sector fell by almost half between 1991 and 1994. Production of weapons and military equipment fell to almost 40% and the share of military goods in the total volume of production was reduced by around 70%. In addition the sector saw a reduction in staff and a drop in the average wage paid by arms enterprises.
2. The Sverdlovsk region already has many years of experience with support for conversion measures. The regional administration has had an active say in federal conversion policy as well as pursuing regional measures of its own. Thus, in 1991 a programme for “expanding the manufacture of civilian goods and industrial products in enterprises undergoing conversion” was drawn up, which each year received further clarification, refinement and supplementation. As a result of conversion arms enterprises now produce more than 17% of the industrial and civilian goods on the market. Nevertheless, conversion in Sverdlovsk Oblast is still proceeding at a relatively sluggish pace. The reason for this is that considerable sums of money are required to finance conversion programmes only part of which can be obtained from the federal budget or the conversion fund. A crucial factor in the efficient realisation of conversion is the reform of the ownership structure of enterprises undergoing conversion—or in other words, their privatisation.

3. Although by comparison with other regions Sverdlovsk has been quite successful in this respect, the main goals of privatisation proclaimed in 1992 have yet to be achieved. The privatisation of enterprises in the arms sector began in 1994. As things stand at the moment 28% of former arms enterprises have already been converted into share-holding companies while another 32% are at various stages of privatisation. 37% of the enterprises are banned from being privatised and most of those that can be privatised are subject to restrictions such as allowing the state to retain a controlling package of shares or the “golden share” for at least three years. The report outlines the structure of the privatisation restrictions in the industry and its branches and gives a number of reasons for the difficulties encountered in privatising the region’s arms industry. The difficulties become particularly evident when one considers the fact that the personnel of some already privatised enterprises would now like to see their enterprises re-nationalised.
4. Over and above the federal programmes Sverdlovsk Oblast has also drawn up privatisation programmes of its own. One of the things these programmes do is to set goals for the optimisation of the ownership structure in the enterprises of the arms sector. A crucial precondition for conversion is that the list of enterprises that may not be privatised should be clearly defined. Currently a number of arms enterprises are subject to restrictions on privatisation even though the state is no longer able to supply them with sufficient orders. A similar situation exists with regard to mobilisation potential, which requires extensive funding that the state cannot supply in full, thus preventing the enterprise from going over to production of civilian goods. It is imperative that production plans for special goods and mobilisation plans are revised in order to concentrate production and mobilisation potential more efficiently in individual enterprises and to free other enterprises from restrictions of any kind.
5. The region’s arms enterprises are suffering as a result of the fact that neither at federal nor at regional level are resolutions for financing conversion being adhered to. Some hopes are pinned on the “Agreement on Defining Spheres of Jurisdiction and Authority”¹¹ signed between Sverdlovsk Oblast and the federal organs as well as on the seventeen agreements detailing the provisions of this agreement--the agreement on questions of conversion and budgetary relations, for instance. This specifies that non-state funds should constitute the main source of financing for conversion. In order to attract non-state investments, a thorough restructuring of the conversion enterprises is necessary. Here the effect of privatisation on the efficiency of enterprises is an issue of crucial importance. The author is currently engaged in drawing up procedures for assessing this effect.

¹¹ The governor of Sverdlovsk Oblast, Eduard Rossel’ , was the first leader of a subject of the federation to successfully conclude an agreement with the centre defining spheres of jurisdiction between the Sverdlovsk Oblast and the Russian Federation. “Dogovor o razgranichenie predmetov vedeniya i polnomochii mezhdu organami gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii i organami gosudarstvennoi vlasti Sverdlovskoi oblasti,” in *Oblastnaya gazeta Ekaterinburg*, 24.1.1996, p. 1 (editor’s note).